



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 3 5 / 1 9 9 8

La Laguna, a 7 de abril de 1998.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias sobre la *Proposición de Ley, ante las Cortes Generales, de modificación del artículo 6.1 de la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias (EXP. 18/1998 PPL)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. Se emite este Dictamen a solicitud de la Presidencia del Parlamento en relación con la Propuesta de Proposición de Ley ante las Cortes Generales, tomada en consideración en la sesión plenaria de 28 de enero de 1998. La solicitud se formula con carácter preceptivo de conformidad con el acuerdo de la Mesa, de 3 de marzo de 1998, en el que se considera dicha iniciativa comprendida en el punto 3, letra i) del artículo 10 de la Ley 4/1984, del Consejo Consultivo de Canarias.

2. La Propuesta a dictaminar tiene por objeto la modificación del art. 6.1 de la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación de los aspectos económicos del Régimen Económico-Fiscal de Canarias, cuyo tenor literal es el siguiente:

"Art. 6. Tráficos regulares de personas.

1. A los ciudadanos españoles y de los demás Estados miembros de la Unión Europea, residentes en las Islas Canarias, se les aplicará una reducción en las tarifas de los servicios regulares del transporte de viajeros de la siguiente cuantía: a) el 33% para los trayectos directos entre el Archipiélago canario y el resto del territorio nacional. b) El 10% para los trayectos interinsulares en el Archipiélago canario".

* **PONENTE:** Sr. Yanes Herrerros.

Del contraste entre esta redacción y la formulada en la Propuesta se desprende que se pretende desdoblarse el supuesto previsto en la letra b) en dos, que pasan a ser las nuevas letras b) y c). El primero, dispone una reducción del 33% para los trayectos interinsulares con origen o destino en las Islas no capitalinas. El segundo, mantiene la del 10%, para los trayectos restantes -entre las islas capitalinas-. La modificación contenida en la Propuesta de Proposición consiste, pues, en una elevación del porcentaje de la reducción de tarifas para determinados trayectos interinsulares (todos, excepto los que tienen lugar entre las islas de Tenerife y Gran Canaria).

II

1. Dado su alcance, la modificación no comporta una innovación sustancial de la ordenación vigente del REF en materia de tráfico regular de personas, en cuanto ni amplía su contenido ni varía la operatividad de sus principios estatutarios. En efecto, se mantiene inalterado el ámbito de aplicación personal -la totalidad de los residentes en Canarias-, así como la finalidad -compensación de la "doble insularidad"-, que justifica la adopción "de políticas específicas y suficientes" [artículo 1, letra b), Ley 19/1994]. De ahí que no quepa formular razonablemente reparo alguno en cuanto a su adecuación al correspondiente parámetro constitucional estatutario de una medida puntual a adoptar por un sujeto político -el legislador estatal- "con libertad para optar entre diversas alternativas" (Dictamen 9/1989) en el contexto de una preexistente ordenación cuyo establecimiento es expresión inequívoca del "propósito del Estado de favorecimiento de un territorio con una constitutiva y patente relación de desventaja con el resto de aquél" (Dictamen 9/1990) o de corregir "una situación de desventaja" de ese territorio (ibidem). Lo que, sin duda alguna, enlaza con el principio proclamado por el artículo 9.2 CE; medida que, por lo demás, es instada por otro sujeto político -institución democrática y poder público de la Comunidad Autónoma- que asume las tareas y principios referidos en los artículos 1 y 5.2, letras a) y b) EAC.

En el Dictamen 8/1993 este Consejo manifestó su criterio respecto a la Propuesta de Proposición de Ley ante las Cortes Generales de modificación de los aspectos económicos del REF. No hay referencia expresa a las medidas económicas sobre el transporte de viajeros para los trayectos Canarias-Península y dentro del Archipiélago. Según se expresa en su Fundamento II, la premura para la emisión del Dictamen y la complejidad de la iniciativa objeto del mismo, explica que no se

procediese a un análisis pormenorizado del texto de la Propuesta de Proposición, que se centró sobre los preceptos más significativos en orden a su legitimidad constitucional (Fundamento IV). Es significativa, al respecto, la ausencia de referencia expresa al artículo 9.1 -artículo 6º.1 en la redacción final del texto normativo-, que traducía en relación con el tráfico regular de personas el propósito de que "las tarifas de pasajeros atenderán a la reducción de los costes derivados de la doble insularidad en las conexiones con las líneas del resto del territorio nacional" (Exposición de Motivos, Fundamento II, propuesta de Proposición de Ley de Modificación de los aspectos económicos del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, B.O del Parlamento de Canarias 12 de mayo de 1993).

De modo genérico, en el Fundamento III de este Dictamen se trató de la cuestión de la cobertura constitucional de los preceptos contenidos en la Propuesta. De las consideraciones desarrolladas cabe concluir que se entendía que la Disposición Adicional Tercera de la Constitución era la cobertura constitucional de "toda ordenación relativa a materia económica y/o fiscal especial para Canarias, o bien, como acabamos de sugerir, sólo aquéllas que entronquen con el REF tradicional vigente a la entrada en vigor de la Constitución y las actualizaciones de las que el mismo ha sido objeto o pueda serlo en el futuro".

La previsión de reducción de tarifas, como se sabe, estaba ya contemplada en la Ley del Régimen Económico Fiscal de Canarias de 1972, aunque limitada a los trayectos Canarias-Península (art. 6º.3), y la extensión a los trayectos interinsulares es precisamente innovación de la propia Ley 19/1994.

2. Sentado, pues, que las medidas económicas relativas a transportes de viajeros para residentes en Canarias son legítimas y encuentran su cobertura en la Disposición Adicional Tercera CE, la labor de este Consejo debe quedar reducida a plantearse si la medida contemplada en la Propuesta de Proposición es reparable en cuanto no alcanza a todos los trayectos interinsulares.

A este respecto, preciso es referirse a la justificación, en el contexto de la ordenación del REF en materia de tráfico regular de viajeros, de una elevación de cuantía en la reducción de tarifas limitada a determinados trayectos interinsulares. Esta cuestión puede inferirse de la motivación que en la documentación remitida

precede a la formulación textual de la modificación objeto de la Propuesta de Proposición de Ley ante las Cortes Generales.

3. De una lectura detenida de los dos párrafos, es apreciable, de una parte, la remisión puntual que se hace del segundo al primero: la "aludida circunstancia del elevado costo del transporte interinsular cuando afecta a puertos y aeropuertos de una isla periférica". Y de otra, que precisamente esta circunstancia -el elevado coste de parte del transporte interinsular- es la que se invoca como determinante de la modificación del Régimen legal de subvenciones para los desplazamientos entre las islas.

Confirma esta interpretación las referencias que se encuentran al respecto en el debate de toma en consideración (Diario de sesiones del Parlamento nº 57, de 28 de enero de 1998, pág. 39-43).

Esta modificación -que consiste, como se ha expresado, en una elevación parcial de la cuantía de la reducción de tarifas- se justifica, pues, en una situación de hecho generada en el peculiar contexto socioeconómico y político-administrativo del Archipiélago canario que, se entiende, debe corregirse.

4. Que la limitación del alcance de la medida económica que innova el régimen de subvenciones al tráfico regular de las personas residentes en Canarias puede responder a una opción política legítima del legislador, a formular dentro del amplio ámbito material de ejercicio de sus competencias para conformar el régimen especial económico-fiscal de Canarias, es una afirmación que parece incontestable. Cualquier duda jurídicamente fundada al respecto habría que apoyarla en algún principio de relevancia constitucional, como el del artículo 9.3, de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos. Principio éste que no parece sea aplicable al caso, según la interpretación dada por el Tribunal Constitucional, que reconoce que "la función de legislar no puede entenderse como una simple ejecución de los preceptos constitucionales, pues, sin perjuicio de la obligación de cumplir los mandatos que la Constitución impone, el legislador goza de un amplio margen de libertad de configuración normativa para traducir en reglas de Derecho las plurales opciones políticas que el cuerpo electoral libremente expresa a través del sistema de representación parlamentaria". Por ello, el Tribunal Constitucional ha afirmado también que, si el poder legislativo opta por una configuración legal de una determinada materia, o sector del ordenamiento, "no es suficiente la mera

discrepancia política -ínsita en otra opción- para tachar a la fuerza de arbitraria, confundiendo lo que es arbitrario legítimo con capricho, inconsecuencia o incoherencia, creadores de desigualdad o de distorsión en los efectos legales, ya en lo técnico legislativo, ora en situaciones personales que se crean o estimen permanentes" (STC 227/1988, F.7).

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Proposición de Ley ante las Cortes Generales se acomoda al parámetro constitucional-estatutario del REF, que permite aumentar o elevar la reducción no generalizada de las tarifas en los trayectos interinsulares, sin que esta medida económica pugne con principio constitucional alguno.